

事前協議制の導入と定着

—— ある市の事例¹⁾ ——

前 浦 穂 高

1. はじめに

本稿は、ある市（以下、D市²⁾とする）のを対象に、事前協議制（労使協議）がどのように導入され、定着していったのか、その要因を明らかにすることを目的とする。

白井（1992）によると、労使協議は「労働者の代表と使用者（経営者）が企業経営上の諸問題、とりわけ労働者の雇用・労働条件や生活上の利害関係に直接・間接に影響する諸問題について、情報や意見を交換する常設的機関」と定義され、「労使が特定の問題や使用者のとるべき決定について労働者ないし労働組合の意見を聴取し、それを反映させることによって、労使相互の理解と協力を促進し、起こり得べき労使紛争を防止するための制度」と位置づけられる。

しかし労使協議を分析するには、日本の場合、団体交渉との区別が問題となる。菅野（2002）によると、団体交渉は「労使対立を前提とした手続きで、団体交渉義務やストライキ権があり、また交渉事項は限定されている」のに対し、労使協議は「あくまでも当事者間の合意・取り決めにもとづく任意の制度であり、また、ストライキなどの労使対決を予定しない平和的手続き」（pp. 303-304）と説明されている。しかし両者の関係を理論的に整理した氏原（1989）によると、両者を区別することは難しいのが実情である。このことは日本生産性本部（現 社会経済生産性本部）の調査成果からも認められる。日本生産性本部の調査によると、団体交渉と労使協議を明確に区別している「分離型」企業の割合は3割程度で、両者は何らかの形でつながっているのが現状である³⁾。

1) 本稿は、全日本自治団体労働組合（自治労）の労使関係実態調査の結果をまとめたものである。調査は2000年から中村圭介教授（東京大学）と前浦で6つの自治体を調査したが、D市の調査は、途中から前浦が担当した。調査では、D市職員労働組合の幹部やOB、D市当局（職員課）、元市議会議員の方々から多大な協力を得た。事例を匿名にしている関係上、お名前をあげることはできないが、記して謝意を表したい。

2) 本稿で取り上げる事例は、中村・前浦（2004b）において分析したワンストップ・サービスとグループ制を導入した市である。具体的な調査の日程については、末尾のインタビューリストを参照されたい。なお本稿は2003年までの調査結果を基に分析をしている。

3) 日本生産性本部（1976）のp. 12と同（1981）p. 20を参照。

ところでこの労使協議であるが、その実態についてはアンケート調査による分析と事例調査による分析の二つがある。アンケート調査の代表的なものが、厚生労働省が定期的実施している「労使コミュニケーション調査」や日本生産性本部の労使協議に関するアンケート調査(1973, 1976, 1981など)である。どちらも年度によって調査内容に違いはあるものの、基本的には労使協議機関の有無や開催頻度、付議事項の内容などを調査している。これらの調査が示す結果は、企業の規模によって程度の差こそあれ、何らかの形で日本の労働者が、経営方針や生産計画、会社の業績、会社組織機構の新設改廃などに発言していることである。

事例調査の代表的な研究としては、仁田(1988)がある。仁田(1988)は、日本の鉄鋼メーカーを対象に、戦略レベルや機能レベルの各レベル⁴⁾において、日本の労働者が、団体交渉や労使協議を通じて、積極的に参加している現状を明らかにしている。その範囲は、職場における小集団活動から企業の戦略的意思決定にまで及んでいる。しかしその対象事例は、大企業の協調的な労使関係を構築している企業で、いわばモデル企業だと言える。

そこでその他の事例をみると、中堅・中小企業でも、戦略レベル・機能レベルでの労働者の関与が見られる。戦略レベルでは、中堅パルプメーカーを分析した井上(1983, 1984)、中小の製鉄メーカーを取り上げた山本(1983)、専門の重電メーカーを分析した神谷(1983)がある。井上(1983, 1984)と山本(1983)と神谷(1983)では、「対抗的」であった組合が、会社から合理化案の提示されたのを契機として、参加路線に方針を変えた事例を分析している⁵⁾。機能レベルについては、小池(1977)や稲上(1983)がある。稲上(1983)は中堅自動車メーカーを取り上げているが、この事例では組合が応援や配転に発言するために、全社レベルでは、生産計画を実施するための要員量と残業について協議し、工場レベルでは、生産計画と要員計画について協議をしている。小池(1977)は化学工場と機械産業を取り上げているが、化学工場では、職場の要員と異動(一時的な応援と配転を含む)が工場レベルで労使の話し合いを通じて決められており、機械産業では、応援(一時的な異動)の中でも技能の関連性の薄いものについては、組合が応援の期間、人数、方向、人選にいたるまでを規制している。

このように大まかな整理ではあるが、日本の労働者は、戦略レベルや機能レベルにおいて参加していることは明らかであるが⁶⁾、労働者が参加を実現するためには、経営者に発言を認めさせなくてはならない。しかし労働者に発言を認めることは、経営者からすれば、経営権の侵

4) Kochan・Katz・Mckersie(1986)によると、交渉のレベルには、戦略レベル、機能レベル、職場レベルの3つがある。仁田(1988)や中村(1995, 1996a, 1996b)も上記の三層構造を採用している。

5) 地方公務員の労使関係でも、対立関係から参加路線に方針転換した事例が見られる。中村・前浦(2004a)第4章「行政システムの検討と参加への胎動」を参照のこと。

6) 事例研究を含めた詳細なレビューについては、中村(1996a)を参照のこと。中村(1996a)は、1970年代後半に経営危機を経験した多くの企業の事例研究とアンケート調査の成果をまとめている。また井上(2000)は、1980年代と1990年代の労働組合機能の実証分析についてまとめている。

害につながる恐れがある。ではなぜゆえに日本の経営者は労働者の参加を認めているのだろうか。

この課題については、中村（1995, 1996a, 1996b）が取り組んでいる⁷⁾。中村（1996b）は、日本の経営者は企業を実質的に支配しており、「企業の維持そしておそらくはその成長が経営目的とされる場合には、労使間にそれほど深刻な対立は無い」と考える。そして「深い内部化によって獲得されるより高い技能の発揮は『個人の能力』によるところが大きい」ため、「戦略レベルの参加が彼らの高いモラルの維持に役立つならば、それを受容する意義はある」と述べ、「……経営危機においては労働者側の協力を得るために、受容の可能性を現実化することは経営側にとってもメリットがある」（p. 137）と説明する⁸⁾。

ところで中村（1996b）が示す解釈は、あくまでも民間企業を対象としたものであり、地方自治体にもそのまま適用できるかどうかという疑問が残る。例えば自治体には株主は存在しないのに、後にみるが、自治体の労使関係は法律の制約などの制度的な特徴を持つ。さらに一連の中村の研究は、既存の研究から得られた分析結果を整理し、いくつかの理論を用いて経営者が労働者の発現を認めている現状を説明しているが、既存の研究は労使協議の導入とその要因を分析しているというよりも、その機能に焦点が当てられており、既存研究から得られる結果と分析課題との間に距離があると言える。この距離を埋めるためには、事例に即した実証分析が必要だと考えられる⁹⁾。

このように本稿が、D市の事例を分析対象として、労使協議が導入・定着していく過程を分析することを通じて、なぜ労使協議が導入されたのか（労働者の発言を認めたのか）を解明することは、非常に意義深いと考える。

7) 中村の一連の研究は、下記の3点の課題を解くことを目的としている。中村（1995a）によると、日本の労働者の経営参加の特徴を「(1) 日本の民間大企業部門の経営者達は、経営計画、生産計画などの経営戦略レベルでの意思決定への参加を受容している。少なくともそれに対して否定的ではない。(2) 他方で、労働者達は、経営戦略レベルへの参加を積極的に求めている。(3) 最後に、これが最大の特徴だと思われるが、経営参加の内実をみていくと、いずれの場面においても、個々の労働者たちの『物わかりの良さ』が目立つ」とし、「この三つの特徴に対して、それぞれ『何故そうなのか』という疑問が当然にわいてくる」と述べている。

8) この解釈は、西山忠範氏の経営者支配者仮説と小池和男氏のホワイタカラー化組合モデルを組み合わせたものである。これ以外に、青木昌彦氏の協調ゲーム論が紹介されているが、中村氏が指摘するように、有力な仮説ではあるが、抽象的であること、さらに本稿が事例調査を基に執筆していることから、本稿では青木氏の仮説を取り上げないこととした。

9) 日本労働研究機構（1994）では、いくつかの時代を分けて、いつ頃日本で労使協議が行われるようになり、定着していったかを調べているが、なぜその時期に労使協議が導入し、定着していったのかを明らかにするほど事例を実証的に分析しているわけではない。また仁田（1988）は、鉄鋼メーカーA社において、労使協議機関が設置される流れを記述しているが、労使協議機関が設置される要因は明らかにしていない。

2. 地方公務員の労使関係

2.1 労使関係の特徴

具体的な分析に入る前に、地方公務員の労使関係における三つの特徴を明らかにしておく。

第一に、組織のトップの選出方法である。地方公務員の労使関係は、基本的に同一組織の使用者の代表である市当局と職員の代表者（職員組合）で構成されるため、基本的な労使関係の構造は民間部門のものと変わらないが、組織のトップの選出方法に大きな違いが存在する。民間企業では、内部昇進制を通じて自社の従業員を経営幹部に登用する方法がメインであり¹⁰⁾、同じ組織の構成員がトップに就くことになるが、その経営者は従来の労使関係や労使慣行に一定の理解や共通認識を持つことになる。しかし自治体のトップ（首長）は選挙で選ばれるため、組織外の人間が首長に就任する可能性が高く、首長が代わる度に労使関係を構築していかなくてはならなくなる。だからこそ選挙は、自治体の労働組合にとって、労使関係のあり方を規定する最重要事項となるのであるが、他方でそのことは組合が自ら推薦する候補者を市長に据えることが可能だということでもある。実際D市では、1972年の革新市長の誕生を契機として、30年以上も組合推薦の市長が続いており、これがD市に事前協議制が導入された主因となっている。

第二に、団体協約締結権である。一般的に民間部門の労働者は、労働三権が憲法28条によって保証されているが、現業職員とともにD市の職員労働組合を構成する非現業の職員¹¹⁾には、団結権が認められているものの、団体交渉権には制約があり、団体協約締結権と争議権は否定されている¹²⁾。菅野（1983）によると、地方公務員法第55条2項は、「職員団体と当局の交渉は団体協約を締結する権利を含まない」としているが、同法55条9・10項により「職員団体は法令、条例、地方公共団体の規則および地方公共団体の機関の定める規定に抵触しない限りにおいて、当局と書面による協定を結ぶことができる。この書面協定については、「……実質的には、職員団体と当局の間で締結される協定には団体協約としての法的効力が与えられない」が、「……団体協約や書面協定の効力に関する現行法の右規定（団体協約締結権否定の規定のこと 筆者）は、職員団体と当局間の交渉の結果成立する合意を全く無意義なものとするわけでは」なく、「……当事者間においてその遵守または履行の道義的責任を生じせしめる」（pp.

10) 白井（1992）p. 70による。

11) 鹿児島（1997）p. 24によると、現業と非現業には、団体協約締結権が認められているものとそうでないものの区別がある。この区別に従えば、前者は企業職員と単純労務職を指し、後者はそれ以外の職員となる。この場合、前者は地方公営企業労働関係法の適用を受ける職員となり、非現業の職員に認められていない団体協約締結権が持つことになる。

12) 鹿児島（1991）p. 287および山本・木村（1986）p. 308による。

16 17) と説明する¹³⁾。非現業の地方公務員は、団体協約締結権が否定されるが、書面協定を結ぶことはできる。さらにその書面協定に法的拘束力はないものの、その内容を当事者達が履行することに道義的責任が発生する¹⁴⁾。

第三に、団体交渉権の制約である。山本・木村（1983）によると、労使間で話しあう項目は、「職員の給与、勤務時間その他の勤務条件、及びこれに附帯して、社交的又は厚生の活動を含む適法な活動に係る事項に関するもの」であり、「勤務条件とは、職員が自己の労働を提供し、若しくはその提供を継続するか否かの決心をするにあたって一般的に当然考慮の対象となるべき利害関係事項を指すもの」（pp. 327 328）と解される。その範囲は相当広いことがわかる。そしてそれと同時に交渉事項にならないものも定められている。これが団体交渉権の制約であり、管理運営事項と呼ばれている。再び山本・木村（1983）によると、「管理運営事項とは、地方公共団体の機関がその本来の職務、権限として、自らの判断と責任において執行すべきものをいうもの」であり、「交渉の対象としてはならない」とされている（地方公務員法第55条3項）。具体的には、「行政の企画、立案、執行、予算の編成等、組織、人事権の具体的行使、財産・公の施設の管理、処分に關する事項などが」（p. 328）あり、自治体の方針や経営に関する項目について、労使間で話し合うことができないことになっている。ただし菅野（1983）によると、「管理運営事項そのものについて当局が任意に職員団体と意見交換を行い、それによって得られる情報を同事項の適切・円滑な処理に役立てることは、さしつかえない」（p. 18）となっており、管理運営事項であっても、当局が承諾さえすれば、労使間で話し合うことができる。

2.2 分析の課題

このように地方公務員の労使関係の特徴と管理運営事項について簡単に検討してきたが、ここで本稿の分析課題を明確にしておこう。

地方公務員における労使関係を分析する際には、法律による制約があるものの、当局が承諾すれば、たとえ管理運営事項であっても、労使間で話し合うことができる。このような制度下にあるD市の労使協議の淵源を考えてみると、二つの疑問が沸いてくる。

第一に、なぜD市当局は組合と事前協議の覚書を交わしたのだろうか。事前協議について書面協定を交わしてしまうと、正当な理由が無い限り、話し合いに応じなくてはならなくなる。

13) 山本・木村（1983）pp. 329 330によると、書面協定を結ぶかどうかはあくまでも任意であり、その書面協定は社会通念上の紳士協定と解釈される。

14) 鹿児島（1991）には、書面協定を履行する道義的責任の具体例が書かれている。これによると、「たとえば職員の給与改定を行う旨の正面協定を締結し、そのための予算案を議会に提出したが、その承認を得られなかった場合には、書面協定に基づく当局の道義的責任は果たされたことになる」（p. 321）。

書面協定の締結は、民間企業に即して言えば、経営権の侵害につながる可能性があり、経営者からすれば、労働者が企業経営について発言を認めることは、大きな決断を要することになる。そのためD市において、なぜ事前協議の覚書を結ぶに至ったのかを明らかにする必要がある。

第二に、なぜD市当局は、覚書の内容を履行するのだろうか。自治体の労使間で結ばれた書面協定には、法的な拘束力が認められていないため、書面協定を交わしたとしても、その内容を必ず履行しなければならない理由は弱い¹⁵⁾。極端な言い方をすれば、D市当局が書面協定を交わしたとしても、その内容を履行する振りを見せれば良いということになる。しかし後にみるように、D市では事前協議の覚書が交わされた後、労使による協議が行われ、全てではないが、当局は組合の要求に応えている。そのためなぜD市当局が、事前協議に応じているのかという疑問が残される。

そこで上記の2つの分析課題を解明するために、D市において事前協議制が導入・定着していくプロセスを見ていく。

3. D市における事前協議制

3.1 現在の事前協議制

D市では1972年に労使間で事前協議の協定書を交わしている。それが表1である。その内容をまとめれば、以下の内容となる。

第一に、事前協議制の範囲は、現業職員の配置と新規機器および設備の導入など、広い意味で合理化が中心であること、第二に、当局が上記の項目を立案した段階で事前協議を行うこと、第三に、覚書の有効期間は1年間であるが、何の意思表示も無ければ、1年の自動延長されることである。

このことから1970年当時は現業部門の合理化が大きな争点であり、それを契機として、事前協議制が導入されていったことがわかる。また現在D市では事前協議制が定着していることから、少なくとも覚書の有効期間は自動延長されてきていることは明らかである。おそらくこれが現在の事前協議制の原型であると考えられるが、そのようなルールは覚書が交わされてはじめて事前協議制が形成されるものではなく、それまでの労使慣行が成文化された可能性もある。そこで1972年以前のD市の労使関係を含めて分析を行うこととする。

3.2 事前協議制導入の要求

表1から事前協議制が1970年代に導入されたことは明らかであるが、組合はいつ頃から事前

15) 菅野 (1983) によると、この協定には「裁判所への出訴を可能とするような法的効力は認められ」(p. 16) ていない。

表1 D市における事前協議制の覚書

人員配置等についての事前協議に関する覚書 甲 市長 乙 組合

D市（以下「甲」という。）とD市職員労働組合（以下「乙」という。）は、乙の構成員のうち、現業職員に直接関係する人員配置等について、公正な理由と信義、誠実の原則に基づき、相互の基本的権利を尊重して平和的な労使関係の確立を図り、業務の正常な運営を最大限に確保することを目的として、次のとおり覚書を交するものとする。

第1条（事前協議の範囲）

事前協議の範囲は、次の通りとする。

現業職員配置人数の変更、勤務条件にかかる施設の新設および改廃、重要と目される新規機器、設備等の導入および変更、前各号のほか、甲または乙が協議を必要と認める事項。

第2条（事前協議）

事前協議の開始は、甲が第1条各号について、それぞれ企画立案した後可及的すみやかに乙に対して申し入れるものとする。

第3条（細目事項）

この覚書に関し、必要な事項は、甲乙協議をして定める。

第4条

この覚書の有効期間は、覚書を交わした日から1年とする。

2. 前項の期間1ヶ月までに、甲・乙の一方、あるいは双方からこの覚書の改正について意思表示が行なわれないときは、この覚書が自動的に1年延長されたものとし、爾後1年を経過するごとにこの例による。

付則 この覚書を証として、正本2通を作成し、甲乙それぞれ1通を保管する。

昭和47年7月20日

甲代表 D市市長 K氏
乙代表 D市職員労働組合 Y氏
執行委員長

資料出所：D市職員労働組合「第22回定期大会報告書・議案集」（1972）pp. 24-25より作成。

注1. 事例を匿名にしている関係上、そのまま抜粋することはしていないが、覚書の内容については、実物と全く同じ内容である。

協議制を要求してきたのだろうか。ここでは、組合の要求に着目して、D市における事前協議制の導入期と定着期を探る。

まず表2を参考にして、D市の事前協議制の導入に至るまでの流れを整理する。組合の運動方針に「事前協議」という言葉が見られるのは1964年である。D市職員労働組合「定期大会一般経過報告書」（1964）によれば、「労働強化をとまなう合理化攻撃に対し、反対の闘いをつづけます。そのために団交による事前協議を確保し、反合理化の学習会を強化します。」（p. 28）と記されている。つまり組合は、1960年代には事前協議の導入を運動方針として持っていたのである。そしてそれが名実ともに制度化されるのは、革新市長が誕生後に交わした1972年の覚書（表1）である。1971年に組合は、事前協議の協定書を交わすように保守系のT市長に要求しているが、これは拒否されている。「第21回 定期大会報告書・議案集」（1972）によれば、「昨年（1971年 筆者）10月に市に事前協議協定を結ぶよう要求しました。当局の姿勢はあいかわらず組合と事前に話し合うことに難色を示し、話し合いはすすみませんでした。（1972年 筆

表2 事前協議制の要求

年月	市長名	事前協議制に関するできごと
1964年	T市長（2）	運動方針に、「事前協議」という言葉が初めて使われる。
1967年	T市長（3）	機構改革をめくり、労使が対立。組合は「昭和37年当時『今後の機構改革などについては、組合とよく話し合って、これを決める』という約束を破るのか」と追求する。
1971年	T市長（4）	組合が事前協議制を申し込むが、市長に拒否される。
1972年	K市長（1）	革新市長の誕生。事前協議制の覚書を交わす（表1）。
1984年	M市長（1）	市長選前に組合と協定書を交わす。その内容は 労使関係の維持、 現行の労働条件の維持、 直営堅持、 事前協議による合意を原則、 全国革新市長会、地方自治センターの会員になることとなっている。
1985年	M市長（1）	1月25日 市長選の前に労使間で事前協議の確認。
1988年	M市長（2）	3月27日 市長選の前にも同様の協定書（9項目）を結ぶ。その項目としては、市民参加の行政、現在の労使慣行の尊重、賃金労働条件について変更がある場合は、労使交渉による合意を前提とするなどがある。

資料出所：D市職員労働組合「第15回定期大会報告書議案」（1965）p. 4および「第21回定期大会報告書・議案集」（1972）p. 24、「第38回定期大会報告書・議案書」（1984）pp. 45-46、「第42回定期大会報告書・議案集」（1988）pp. 81-82、D市職員労働組合機関紙「自治労D」（1981年2月4日）No. 119、（1985年3月28日）No. 330、（1988年3月24日）No. 478より作成。

注1．括弧内の数字は、それぞれの市長が何期目かを示している。

者）7月20日の市長交渉でやっと覚書を交換することができました」（p. 24）と記されている。組合はK市長の後継者であるM市長当選後も、協定書を交わしており、事前協議制は定着していく。

このことから、組合の事前協議に関する取り組みは、1960年代から運動方針として事前協議を求めていること、そしてそれはK市長が誕生した1972年に覚書という形で導入され、1980年代半ばのM市長に受け継がれていったと考えられる。以下では、運動方針に事前協議を取り入れる前の1960年代から覚書を交わした後の1980年代以降の労使の取り組みを分析する。

3.3 市長の消極的な姿勢 1960年代の労使関係

1960年代は保守系のT市長による長期市政が行われている。この事実から推測すれば、1960年代の労使関係は緊張関係もしくは対立関係にあると思われる。ただし元執行委員長であるK氏は、「T市長もK市長の時も、労使関係上の違いはほとんどない」と発言しており、実際に労使の取り組みをみても必要がある。そこで組合の資料を見ると、1960年代は現業闘争において一定の前進が見られ¹⁶⁾、保守系のT市長が少なからず組合に配慮している面もある。

16) 1969年11月にはこれまで一般職員と比較して、待遇の良くなかった現業職員の給与を一部改正している。たとえば現業職は4級にわたることはできないが、その代替措置として、5等級10号棒から11号棒に昇給する際に、12号棒に昇給するなどが覚書で認められた。さらにその翌月には、11月の段階

以下では、1968年の機構改革をめぐる労使の取り組みを取り上げる。

3.3.1 1968年の機構改革

D市では1968年に大規模な機構改革（部制の導入）が実施されたが、これが1960年代で最も大きな争点になっている。

D市職員労働組合「第17回定期大会一般経過報告書」（1967）によると、当局は「“機構改革については組合と話し合う必要無し”として準備を進め、12月議会へ上程し、1月1日より実施という計画を立てていた」ようである。しかしこの計画が12月10日の交渉の中で明らかになったために、組合は「¹⁷⁾（機構改革は 筆者）職員の勤務条件に関する重大な問題であり、これが交渉の対象とならぬとはどういうことか」と当局にせまり、やっとのことで機構改革の目的と計画を知る」（pp. 11 12）のである。

その計画とは、「部制をとり、それを市長の政治補佐機関とする 命令系統を明らかにして、横のつながりを密にする 職員の心気一転をはかる」ものであったが、執行部は「部長制による押し上げ人事で、一般職員が減ることになり、労働強化になる。 職員の意見が十分に反映し、真の住民サービスになり得るものでなければ意味が無い。 すべてについて計画がズサンで、多くの問題があり、12月議会への上程はとりやめるべきだ」と申し入れ、「昭和37年当時『今後機構改革などについては、組合とよく話し合って、これを決める』という約束を破るのかと追求」（p. 12）している。この協議の後、組合はS市議・H市議（共に革新クラブ）を通じて意見をT市長に伝え、職員の意見を十分に取り入れた機構改革案を作り直すことになった。組合の抗議によって、当局は機構改革案を12月議会に上程することはできなかったのである。

そして具体的な機構改革案は、事務改善委員会などで研究することになった。この事務改善委員会は労使で構成されている¹⁷⁾。ただし組合は表3の申し入れをしただけで、組合として機構改革の原案作成の具体的な作業に加わらない態度を取っている。D市では、1968年4月1日

表3 事務改善委員会における組合の主張

人を減らさない。
住民サービスを第一とする。
増員を伴わない新規の仕事については協力しない。
課長だけではなく、係員の意見を十分にとり入れること。

資料出所：D市職員労働組合「第17回定期大会報告書」（1967）p. 12より抜粋。

で継続事項であった現業職員の初任給の是正方法についての覚書が交わされている。D市職員労働組合「第19回定期大会議案集・報告書」（1969）pp. 9 11による。

17) 資料を見る限り、事務改善委員会の具体的なメンバーはわからない。ただし元執行委員長であるK氏によれば、組合3役と総務課で構成されていたようである。2003年2月5日のインタビュー記録による。

に、5部、1事務所、1室、16課制の部制が実施されている。

このように見ると、1960年代の労使関係について、以下のことが指摘できる。

第一に、1960年代から組合は事前協議制の導入を当局に要求しているものの、それは実現できていないことである。1962年の段階で、機構改革について組合とよく話し合うルールが形成されていたとすれば、1964年の運動方針に「事前協議」が突然出てくることは無いはずである。また1967年の機構改革では、労使による事務改善委員会が設置され、労使で協議する場が確保されているが、組合は事務改善委員会で積極的に発言していない。また当時の当局の事前協議に対する姿勢は決して積極的ではない¹⁸⁾。以上のことから推測すれば、1960年代のD市の労使は実質的に協議を行う段階には至っていないことになる。

第二に、組合の対応についての疑問である。組合は表3の4つの意見を申し入れただけで、具体的な改善案の作成には関わらない態度をとったことである。これはなぜだろうか。その理由としては、3つの仮説が成り立つ。

第一に、事務改善委員会で十分な話し合いができたこと、第二に、部制の導入は12月10日の交渉の前から組合に打診があり、ある程度話し合いをしていたということ、第三に、組合は当局との話し合う準備ができなかったことが考えられる。事務改善委員会については、組合は要求を提出したのみで、労使間で十分な話し合いが出来たとは考えにくい。さらに12月から1月のおよそ1ヶ月の間で、職員に意見を聞き、それを取りまとめるのは時間的に厳しいはずである。また第2の仮説であるが、組合の資料から1962年の段階で機構改革について事前協議をする約束が労使間で交わされていたという記述が見られるが、表2を見る限り、1971年にT市長は組合の事前協議制の申し入れを拒否しており¹⁹⁾、組合が主張する1962年のルールは口約束である可能性が高い。これに対し、第3の説であるが、元執行委員長のK氏は、「Y市にしろ、T市にしろ、当時は部制を敷いていましたから、やむを得なかった」と述べている²⁰⁾。つまり当時の組合執行部の中には、他市の動向を見ればやむを得ないという認識があったことが推測

18) 1968年の機構改革ほど大きなものではないが、1969年にも税務課の機構改革が行われている。この機構改革は税務課を課税課と収税課にわけたものであるが、当局は1969年の3月4日に上記の機構改革案を4月1日より実施したいという旨を通告している。D市職員労働組合「第19回定期大会一般経過報告書」(1969) pp. 16-17による。

19) 第4期T市政においても、事前協議は行われていなかった可能性が高い。たとえばT市長の4期目の1971年に起きた機構改革の事例では、「...市長公室を再び設置し、これを部として扱うということのほか、^{ママ}新らして設置された職場は、観光文化会館事務局、広域市町村圏準備事務局、などがあります。これら、人事異動、機構改革などでいえることは、一貫して市当局は事前の話し合いを組合とはしないということです。とくに、機構改革については、市議会において“事前に組合と話し合いをするように”という^{ママ}注問がつけられています。しかし、市当局はあいかわらず秘密主義をとりようやく事前に話し合えても議案配布の直前であって、本当に組合の意見を聞く気がありません。」(D市職員労働組合「第21回定期大会報告書・議案集」1971 p. 17) という問題が発生している。

20) 2003年2月5日の元執行委員長K氏のインタビューによる。

できる。ただしそれは同時に組合の対応が遅れていたとも解釈できる。

3.4 覚書の締結と運用 1970年代の労使関係

1970年代には革新市長であるK市長が誕生する。K市長はD市職の推薦を受けて当選していることから、1970年代の労使関係は良好だと考えられる。特に1970年代の労使関係を考える上では、1972年に労使で交わした事前協議の覚書の存在が大きい。K市長は3期努めているから、この覚書は1980年代中頃まで維持されたとと言える。組合の資料によると、D市では1980年、1981年に機構改革が行われているが、それについて組合との事前協議が行われている²¹⁾。

そこで以下では、1976年に発生したゴミ収集作業変更問題から事前協議の中身を探っていく。ゴミ収集作業を取り上げる理由は、1970年代に大きな機構改革が行われなかったこと、ごみ収集に携わる職員は現業職員の中心的存在であり²²⁾、1976年のゴミ収集作業の変更問題が1970年代で最も大きな争点であったからである²³⁾。

3.4.1 1976年のゴミ作業収集変更問題

表4には、1976年のゴミ収集作業の関する一連のスケジュールを示している。これによれば、

表4 1976年のゴミ収集作業変更問題に関するスケジュール

4月6日	当局からゴミ収集作業変更の申し入れ(表5)。
7月	現場職員を対象に実地調査を行う。
8月12日	全員集会を開催。7月の実地調査をもとに要求書の内容を確認する。
8月14日	現段階の問題点を整理して、要求書として当局に提出(表6)。その後現場組合員と清掃事業課事務所とのあいだで週2回収集にむかっの具体案の作成が続けられる。
8月26日	現場から週2回収集についての具体案が執行部に提示される。
8月27日	当局からの回答(表7)。現場職員の全員集会の開催。上記の案で施行に入ることにについての確認を求めたが、意見がまとまらず。
8月30日	助役交渉。
9月1日	現場職員の全員集会で試行に移ることを確認。

資料出所：D市職員労働組合「第29回定期大会報告書・議案集」(1976) pp. 54-58より作成。

21) 「自治労D」(1980年1月23日) No. 63によれば、「市長のいう『行政事務のムダをなくし、安上がりの市役所』をめざして検討をつづけてきた事務改善委員会の機構改革案がいま職場におろされ、意見聴取がおこなわれています。これまで機構改革は決定してからしか職場に知らされない非民主的なされかたをしてきました。今回のように検討段階から一般職員がかかわり、広く職員の意見をきくのははじめてです。」と記されている。

22) D市では、市街地を中心に可燃物の戸別収集を実施しているため、ごみ収集に携わる現業職員が多かったのである。

23) 1960年代は、賃金が大きな争点であり、現業職場の人員配置に関する問題はほとんど見られない。そのため1976年のゴミ収集作業変更の問題が、最初の現業職場の人員配置に関する問題となる。

1976年4月に当局は組合にゴミ収集作業変更の申し入れを行っている。これを受けて組合は、7月に現場職員を対象に調査を実施し、8月14日に問題点を整理して、要求書を提出している。その後現場から執行部に週2回収集の具体案が示され、翌日に開催された現場職員の全員集会で、当局が8月28日に出した回答について意見の集約を行っている。そして翌日には助役交渉を行い、9月1日に現場職員の全員集会で、当局の申し入れを実行することを決定する。これが一連の流れであるが、ここではこの問題についての労使双方の取り組みを見る。

3.4.2 当局案

当局は1976年4月に組合に対してゴミ収集作業の変更の申し入れを行っている。D市職員労働組合「第29回定期大会報告書・議案集」(1976)によると、その内容は「……現在の収集時間によゆうがでてきているので、ゴミ収集は週2回収集地域を広げたいと」いうものであった²⁴⁾。具体的には、「収集回数を1台当り原則5回とするが、遠隔地では無理が生じるため、可燃物収集車は1日平均12台(14台中)、不燃物収集車は、1か月中15日間(22日稼働)を5回収集する」もので、これにより「不燃物の全市月2回収集、可燃物の週2回収集地域を拡大する」ことができるというものである。その計算を行っているのが表5である。それによれば、当局は「可燃物余剰台車のうち32車を不燃物収集に廻せば、全市月2回収集が可能と」なり、

表5 1976年の当局案

変更前	変更後
<p>・可燃物 可燃物の現収集車両は2t車で7ブロックに割り、1月当り14台稼働で $14台 \times 4回 \times 5日 = 280車$ (過当り延車数)</p>	<p>・可燃物 これを変更すれば $12台 \times 5回 \times 5日 = 300車$ $2台 \times 4回 \times 5日 = 40車$ で合計が340車(60車増)であり、1か月では$340 \times 4 = 1360車$となる。</p>
<p>・不燃物 不燃物の現状は $3台 \times 4回 \times 22日 = 264車$ (1カ月延車数)</p>	<p>・不燃物 変更後は $3台 \times 5回 \times 15日 = 225車$ $3台 \times 4回 \times 7日 = 84車$ 合計が309車(45車増)となる。 不燃物を月2回収集するために必要台数は $264車 \times 0.3 = 79.2$ (約80車) $264車 + 80車 = 344車$</p>

資料出所：D市職員労働組合「第29回定期大会報告書・議案集」(1976) pp. 55-56より作成。

24) この申し入れの背景には、D市の清掃事業の改善があった。それまでD市の清掃事業は、設備の老朽化と収集体制の不備から、激増するゴミの処理に困っていたが、K市長誕生後に、ゴミの収集体制を充実するために増車・増員、ダンプからパッカー車への切り替えが進められ、さらに難題であった新しいゴミ焼却工場の新設、袋づめ収集方式への移行によって、状況はかなり改善されたようである。D市職員労働組合「第29回定期大会報告書・議案集」(1976) p. 54による。

「残りの200車が稼働すれば可燃物の週2回収集地区」(p. 54)を拡大できると考えていたのである。

このように当局案は、1日5回の収集を実行することで、稼働率を上げ、それによって生じる余剰車を不燃物に廻すというものである。しかも変更後のサービスは従来のサービスを基準に計画されていることから、当局案はサービスの質を維持しながら、収集地域の拡大・拡充を目的としていることがわかる。

3.4.3 組合案と現場からの具体案

これに対し組合は、週2回の収集には賛成しているものの、それによって職員の労働強化や合理化を招くのではないかという懸念を示している。

D市職員労働組合「第29回定期大会報告書・議案集」(1976)によれば、「こんにちゴミ収集は週2回が社会的に常識化しつつあり、市民サービスの向上にもなることから収集作業を改善することには賛成で」あるが、「しかしそれが労働者の労働強化、合理化によって実施されることには反対せざるをえ」ず、そのためには「実情にみあった条件整備が不可欠」(p. 54)だと考えている。組合は当局からの申し入れを受けた後、7月に現場職員を対象に実情調査を行い、現段階における問題点を整理し、それを要求書という形で8月14日に当局に提出している。

その要求書の内容を表6に示した。これによると、組合の主張を以下の5点にまとめることができる。第一に、ゴミ収集は「直営・無料収集」を条件に週2回収集に賛成していること、第二に、週2回の収集を行うために、人員の確保、違法行為への対応、収集地区の再編成などの収集体制を整備すること、第三に、一日の収集回数は4回とし、屋外の作業時間を平日は7時間、土曜日は3時間としていること、第四に、一ヶ月を試行期間とすることとし、問題点があれば労使双方で協議をすること、第五に、清掃事業内容の変更についての具体化は、現業評議会清掃部会および清掃事業課分会との協議を前提に実施することをあげている。

このように、組合は収集体制の整備と、一ヶ月の試行期間を設けること、さらに清掃事業を担う現場との協議を前提とすることを条件に、週2回の収集に賛成をしていることがわかる。

次に8月26日の現場からの具体案をみる。この具体案は、執行部が上記の要求を提出した後、現場組合員と清掃事業課事務所との間で週2回収集に向けての話し合いで作成されたものである。

その内容とは、1日4回収集とする。地域割りを変更し、旧市²⁵⁾は4地域にわけると。新市は変えない。当面旧市は週2回収集とする。1車増車と業務員3名を増加する。収集時間は、いちばん長くかかると予想される地域で4車目が4時5分の帰着となる予定。予備人員は6名である。祝祭日は収集せず、とばしとなる(その週は1回収集となる)。不燃物は従来通り。この案は、旧市を週2回どりにしたときに30%のごみがふえることを想定し

25) 旧市とは旧市街地のことを指し、新市とは後に合併でD市に加わった地区を指す。

表6 清掃作業内容変更申し入れに伴う清掃事務改善の要求書の内容

1. 現状での収集地区は数年前に設定されたもので、その後戸数の増加などにより格差がいちじるしいので、業務を均一にするため区域の再編成を行うこと。
2. ゴミ収集は「直営・無料迅速」を原則とし、社会的水準よりたちおけている収集業務を週二回収集すること。
3. 清掃行政が市民の要望にこたえていないため、そのすきまにつけこみ違法収集が一部おこなわれていますが、市当局およびD・T広域清掃組合は黙認放置して、なんの対策もたてられていないようです。違法収集をすみやかに排除するための法的手続きをも含めた処置を講ずること。
「廃棄物の処理および清掃に関する法律第7条」に違反する収集業者に文書により収集業の中止を申し入れる。
中止命令と同時に、清掃工場や投機場への廃棄物の投入を拒否すること。
文書による中止命令にしたがわないときは、現場確認などをおこない告発すること。
違法収集地域の対策については違法な収集排除をまず、すみやかに収集体制の改善をはかること。
4. 週二回収集を実施するにあたり、業務にみあった車と人員を増やすこと。
5. 作業条件は現状の一日四回収集とし、屋外作業時間は
平 日 午前8時45分～11時45分以内
午後1時00分～4時00分以内
土曜日 午前8時45分～11時45分以内
但し、午前・午後それぞれ30分の休息時間を認める。
6. 清掃事業の許可・委託などの下請民営化に類する行為はおこなわず、直営・無料化を堅持すること。
7. 週二回収集にあたっては、はじめての試みであるため一月間は試行期間として実施し、双方問題点があれば再協議すること。
8. 清掃事業内容の変更についての具体化は、現業評議会清掃部会および清掃事業課分会と協議の成立を前提として実施すること。

資料出所：D市職員労働組合「第29回定期大会報告書・議案集」（1976）pp. 56-57より抜粋。

注1. この要求書の日付は、昭和51年8月13日になっている。

注2. 事例を匿名にしている関係上、地区名も匿名にしている。

てつくったものだというのである。

この内容は組合が8月14日に当局に提出した要求書よりもかなり具体化している。と言うのも、表6の内容は組合としての方針を要求に挙げているのに対し、現場からの具体案は、週2回の収集を実現するためにどのような収集体制が求められるのかを示しているからである。

3.4.4 当局の回答

当局の回答は、組合の要求をある程度汲んだものといえる。それを表7にまとめている。たとえば、2では直営堅持の方針を明確に示しており、また8では組合との協議を基本姿勢にしている。さらに週2回の収集を実現するために、1の作業の均一化と作業効率を向上させるために地区別集中方式への移行、3の違法収集への対応、4の陣容の強化、5の収集作業については、1日4回の原則を打ち出している。このように当局の回答を見る限り、組合の要求に沿っていないのは、7の試行期間を設けないということだけである。

表 7 組合の要求に対する当局の回答

清掃事業の改善に関する昭和51年 8 月13日付貴職労の要求に対して、つぎのとおり回答します。

1. 作業量の均一化と作業能率を向上させるため、地区別集中方式に変える。
2. 一般家庭ごみ収集の直営方針を変える意思はなく、要望の強い市街地を中心に週 2 回収集とし、全市的な 2 回収集は、近い将来実施できるよう検討したい。
3. 無許可業者の違法行為（ヤミ収集）については、ママ速刻文書をもって申入れ、その後の具対策は申入れの線にそって検討する。
4. 回答（2）の改善範囲で必要とする陣容の強化は、収集車 1 台と作業職員 3 名と予備車 1 台を補充する。
5. 収集作業条件は 1 日 4 回を原則とし、時間外作業の他は要求書に沿いたい。
6. （2）で示したとおりである。
7. 試行期間については理解するが、一度実施したことを後退することは市民に不信感を与えるので、問題があれば最善の努力をする。
8. 現在の協議を基本としており、この姿勢は続けたい。

資料出所：D市職員労働組合「第29回定期大会報告書・議案集」（1976年）pp. 57-58より抜粋。

注 1. この回答書は昭和51年 8 月27日付けとなっている。

3.4.5 妥結

その後組合は、8月27日の回答について、現場組合員の全員集会を開いて検討している。ここでは、組合員から「やってみないとわからないが、もしこの体制で、つねにゴミが残る状態になったとき市は責任をもって人と車をふやしてくれるのか」という不安が出されたために、当局の示した回答を試行することについて、意見をまとめることができなかった。

その不安は8月30日の助役交渉の場で協議されている。組合は、当局に対して、ゴミが残る状態になったときの市の責任ある対応について確認を求めたが、助役は「試行してみて人と車がたならなければふやさなくてはならないので、12月までのあいだ、ほかの方法で何とかしてもらいたい」や「11月に納入予定の^{ママ}パッカー車を、もっと速く入れるよう努力する」という、消極的な回答に止まっており、はっきりした対応を確認できなかった。ただしその後市長から、「ゴミの週 2 回どりは、市民の要望が大へん強い。市民サービス向上のため現場のみなさんの努力でやってもらうことであるし、途中でもとへもどすことはむづかしいから、市長として客観的にし交代制で人と車がたならないということになれば金がないということではなく、責任をもって解決します」という確約が取れている。そこで組合は9月1日に再び現場組合員全員集会をひらき、市長の態度や組合としても問題があれば、責任をもって市長と交渉することを表明し、試行に移ることを確認している²⁶⁾。

このように1976年のゴミ収集作業変更の事例から、1970年代の労使の取り組みをみてきたが、1967年の機構改革の事例と比較すれば、1970年代の事前協議は制度として安定している。たとえば1976年のゴミ収集作業変更の事例では、4月の段階で当局から提示があり、組合とのやり

26) D市職員労働組合「第29回定期大会報告書・議案集」（1976）p. 55による。

取りにおよそ5か月間もかけている。しかも交渉の中で計画が発覚した1967年の機構改革の事例とは異なり、1976年のゴミの収集作業の変更の事例では、事前に組合に通知をしている。さらにその協議の内容も、ゴミ収集は1日4回が原則、人や車の確保など、具体的な方法についての細かな話し合いが行われ、当局は組合が申し入れた項目の多くに応えている。このことから、D市に事前協議制が導入されたのは、1970年代だと考えられる。

3.5 協定書の締結 1980年代以降の労使関係

最後に1980年代以降の労使関係を簡単にみておく。1972年に誕生したK市長は1980年代半ばまで市長を務めており、さらにそれ以降はK市長の後継者であるM氏が市長を務めていることから、1980年代以降の労使関係は1970年代の労使関係を引き継いでいると言える²⁷⁾。D市職員労働組合「第38回定期大会報告書・議案書」(1984年)によれば、「……市職労は、実質的にK市政を継承させる 社会党・地区労との連帯、その支援 地方自治センターの加入を推薦理由とし、M氏との間で確認書をとりかわし」(p. 45)と記されている。ただし1972年にK市長と市職が交わした覚書と、1984年にM市長が組合と交わした協定書には、若干の違いが見られる。そこで以下では、表8を参考に1972年の覚書と1984年の協定書を比較する。覚書と協定書には相違点が2つある。

第一に、1972年の覚書は現業職場の合理化や人員配置など、その対象を現業職中心であるのに対し、1984年の協定書は全職員の賃金・労働条件を対象としている。実際、1984年の協定書が交わされた5年後には、給料表が9級制に移行するのに伴い、全職員が6級に到達するルールが設けられている²⁸⁾。

第二に、1984年の協定書は労使の合意を基本としている点にある。1972年の覚書では賃金・労働条件の変更される場合は、事前協議を前提とするが、1984年の協定書では、労使の合意の基本としている点にある。つまり1984年の協定書の方が組合による規制が保証されているのである。この点について、執行委員長I氏は「たとえば給与調整と称して、4月から引き下げますよね。“それを吞んでくれ”という議論を“吞めない”とすれば、(組合は 筆者)“吞めない”，向こうも“やります”と言って1月くらいに4月まで遡って(給与を 筆者)削るじゃないですか。妥結していませんよね。妥結する気持ちはありませんよね」と述べており、「労使の合意を基本姿勢」とすることの意味は必ずしもはっきりしない。ただしこの協定書が市長選の前に交わされていること、さらに組合の推薦によってM市長が当選したことを考えれば、こ

27) K市長は、組合の機関紙である「自治労D」(1984年) No. 281の「市長の告白」の中で、市長自身の判断で、M氏を後継者として推薦したことを明言している。

28) 元執行委員長であるM氏のインタビュー記録(2003年2月3日)およびD市職員労働組合「43回定期大会報告書・議案集」(1989) pp. 9-10による。

表 8 1972年の覚書と1984年の協定書の比較

1972年の覚書	1984年の協定書
<p>人員配置等についての事前協議に関する覚書 甲 市長 乙 組合</p> <p>第1条（事前協議の範囲） 事前協議の範囲は、次の通りとする。 現業職員配置人数の変更，勤務条件にかかる施設の新設および改廃，重要と目される新規機器，設備等の導入および変更，前各号のほか，甲または乙が協議を必要と認める事項</p> <p>第2条（事前協議） 事前協議の開始は，甲が第1条各号について，それぞれ企画立案した後可及的すみやかに乙に対して申し入れるものとする。</p> <p>第3条（細目事項） この覚書に関し，必要な事項は，甲乙協議をして定める。</p> <p>第4条 この覚書の有効期間は，覚書を交わした日から1年とする。 2．前項の期間1ヶ月までに，甲・乙の一方，あるいは双方からこの覚書の改正について意思表示が行われないときは，この覚書が自動的に1年延長されたものとし，爾後1年を経過するごとにこの例による。</p>	<p>4月22日に実施されるD市長選挙に立候補するにあたって，貴組合に対し労使関係等について，つぎのとおり確認します。</p> <p>記</p> <ol style="list-style-type: none"> 1．市職員労働組合との間に培われた労使対等の原則にたった労使関係を評価し，今の労使慣行を最大限尊重していくことを基本姿勢とします。 2．現行の賃金等，労働条件については，その適用，運用に至った歴史的な経過を重視し，それを継続していきます。 3．国の方針により進められている自治体行財政改革のもとでの業務の合理化問題について「原則的に直営堅持」の姿勢を保ちます。 4．前記2と3の項目について，諸般の情勢のもとで，その変更を検討しなければならない事態に至った場合は，あくまで事前協議による合意を前提とします。 5．全国革新市長会にオブザーバー参加するとともに，地方自治センター会員として加入します。 <p>昭和59年3月21日</p> <p>D市長選立候補予定者 M 自治労D市職員労働組合 執行委員長 M氏</p>

資料出所：表1およびD市職員労働組合「第38回定期大会報告集・議案集」（1984）pp. 45-46より作成。

の言葉を協定書に盛り込むことにより，当局側に一定の制約を負わせる効果は十分あると言える²⁹⁾。

このように1980年代以降の労使関係は，1970年代の労使慣行を引き継ぎながらも進展していると考えられる。

3.5 まとめ

これまで1960年代から1980年代以降までのD市の労使関係から，D市における事前協議制の導入・定着時期をみてきた。その分析によれば，D市の事前協議は1960年代には導入されておらず，それが実現されるのは1970年代である。D市における事前協議制の導入・定着過程に関

29) これを示す事例として，1986年の事務OA化がある。この問題では，まずOA化の現状とそれに伴う変化（労働条件・職員の健康など）について，労使で構成されるOA担当部会が調査を行っている。その後約1年間の間に4回OA担当部会を開催し，事務オンライン化のスケジュール，電算事務の管理体制，予算などについて協議をしている。また「自治労D」（1988年3月24日）No. 478によれば，人員配置で事前協議を行ったことが記されている。

する特徴は、以下の3点にまとめられる。

第一に、保守のT市長時代である1960年代には、事前協議を行えていないということである。これは1967年の機構改革の事例からも明らかなように、組合は労使協議の場では積極的に発言しておらず、労使間で十分な議論が交わされていない。また1971年にT市長は、組合の事前協議の要求を拒否している。これらの事実は、1960年代当時のD市には事前協議が導入されていないことの証である。

第二に、D市では革新市長の誕生を機に覚書を交わしている点である。組合は保守系のT市政時代には、事前協議の覚書を交わすことはできなかったが、K市長が誕生した1972年に覚書を交わしている。1960年代は労使間で事前に話し合っているものの、十分議論を尽していない。これに対し、この覚書を交わした後は、事前の通知や労使間の協議が行われている。その意味では、1972年の覚書は組合の要求に応えるものであり、大きな意味を持つ。

第三に、現在の市長であるM市長の当選を機に、事前協議の範囲が拡大していることである。1972年の覚書は現在の事前協議制の原型と言えるが、その対象は現業職中心である。これは当時から現業職場が合理化の対象とされることが多かったからだと推測されるが、市役所の多数を占める非現業職の行政職は覚書の対象になっておらず、その点においては不十分であった。事前協議の対象範囲が行政職に拡大されるのは、1984年の協定書である。もちろんこの協定書は法律上の制約により、その有効性には一定の限界があるものの、M市長の誕生以降、事前協議の範囲が拡大していたことやM市長が2003年（調査時点）においても現職であることから推測すれば、この協定書によって対象範囲が拡大していることは評価することができる。

4. 結 論

これまでの分析結果を踏まえて、本稿の分析課題に答えよう。D市の労使協議制の導入・定着の過程を見る限り、1970年代の革新市長の誕生を契機として、組合推薦の市長が続いていることが重要であるのは言うまでもない。しかし労使協議制の導入・定着を実現するためには、組合推薦の市長の誕生が必須条件でないし、組合推薦の市長との間で協定を交わしたとしても、当局がその内容を履行する保証はない。そこで別の要因も考える必要があるが、中村（1996b）の解釈を援用すれば、次のように解釈が可能である。

市長は選挙を通じて市民から選ばれており、どのような市政を行うかということは市長に任されている。もちろん議会との関係を考慮しなければならないが、組合と書面協定を交わし、それを履行することについて、議会の承認を得る義務はない。したがって組合との関係をどう構築するかは、市長の判断に委ねられることになる。それならば、なぜK市長は覚書を交わしたのかということになるが、基本的により良い行政サービスを提供することについては、労使間で相違はなく、職員の賃金・労働条件に影響を及ぼす大規模な合理化で無い限り、労使間に

深刻な対立は起こりにくい。さらに自治体は、民間企業よりも倒産のリスクが小さい分、現有の労働力を最大限に活用することが求められたため、職員の高い労働意欲を引き出す必要がある。そのための有効な手段として、彼らの意見を吸い上げ、反映することが必要になる。ここに労使間で話し合う（協議する）余地を見出すことができる。特に当局は現場の情報が乏しいため、現場を把握している組合の意見は貴重な情報であり、組合と話し合う項目の多くは合理化であるから、当局には、事前に組合との協議を通じて、出来るだけスムーズに話を進められるというメリットも存在する。

このことを端的に示しているのが、1976年のゴミ収集作業変更の話し合いである。この話し合いでは、組合が当局案を現場におろし、現場で当局案を検証した結果を当局に要求として伝えているが、当局はその多くに応えた回答をしている。現場が最も問題視しているのは、業務の増加（労働強化）への対応であったが、最終的に市長が責任を持つという形で妥結したのは、作業内容の変更を通じて、サービスの質を向上（週2回の収集と収集地域の拡大・拡充の実現）させるためには、現場の協力が不可欠だと認識したからだと考えられる。もし事前協議を通じて労使が話し合う機会がなければ、現場の状況についての情報が不足し、現場が混乱してしまい、当局が立てた計画は、想定した通りに実行されなかったと考えられる。

このようにD市の事例から、自治体に労使協議制が導入・定着していく過程を分析し、その要因を考察してきた。その主因は、組合推薦の市長が誕生し、それが30年以上も続いていることであるが、それを支えているのは、市長が職員の高い労働意欲を引き出すために、職員（組合）に発言を認めたことだと考えられる。

ただしこの事例は協調的な労使関係が構築されている事例であり、どの自治体にも当てはまるわけではないことを最後に書き添えておく。

参考文献

- 稲上 毅 (1983) 「パイの増大と労働組合の対応 自動車A社」『80年代の労使関係』日本労働協会
- 井上雅雄 (1983) 「不況下における労働組合機能（上） 総評全国金属の事例に即して」『日本労働協会雑誌』日本労働協会 No. 236 pp. 11 21
- (1984) 「不況下における労働組合機能（下） 総評全国勤続の事例に即して」『日本労働協会雑誌』日本労働協会 No. 298 pp. 14 24
- (2000) 「労働組合」『大原社会問題研究所雑誌』法政大学大原社会問題研究所 No. 504 pp. 1 16
- 氏原正治郎 (1989) 『日本の労使関係と労働政策』東京大学出版会
- 鹿児島重治 (1991) 『要説 地方公務員制度 第1次改定』学陽書房
- (1997) 『逐条 地方公務員法 第6次改定版』学陽書房

- 神谷拓平 (1983) 『経営危機における労使関係の転換 過渡期の諸問題』『1980年代の労使関係』日本労働協会
- 小池和男 (1977) 『職場の労働組合と参加』東洋経済新報社
- (1983) 『ホワイトカラー化組合モデル』『1980年代の労使関係』日本労働協会
- 白井泰四郎 (1992) 『現代日本の労務管理 第二版』東洋経済新報社
- 菅野和夫 (1983) 『公共部門労働法 基本理問題の素論 (三・完)』『法曹時報』第35巻第12号 pp. 1 44
- (2002) 『新・雇用社会の法』有斐閣
- 中村圭介 (1995a) 『三つの疑問 日本における労働者の経営参加をめぐる (1)』『武蔵大学論集』第42巻第5・6号 pp. 81 92
- (1995b) 『三つの疑問 日本における労働者の経営参加をめぐる (2)』『武蔵大学論集』第43巻第1号 pp. 31 59
- (1996) 『三つの疑問 日本における労働者の経営参加をめぐる (3・完)』『武蔵大学論集』第43巻第4号 pp. 127 147
- 中村圭介・前浦穂高 (2004a) 『行政サービスの決定と自治体労使関係』明石書店
- (2004b) 『組織再編をめぐる労使協議』『社会科学研究』第56巻1号 東京大学社会科学研究所
- 仁田道夫 (1988) 『日本の労働者参加』東京大学出版会
- 日本生産性本部 (1973) 『参加時代の労使関係 労使関係制度実態調査報告』
- (1976) 『日本の労使協議制 その実態と運用 制度と運用に関する調査報告』
- (1981) 『新環境下の労使協議 労使協議制実態調査報告』
- 日本労働研究機構 (1994) 『労使協議制の研究 諸外国の経験を踏まえて』
- 山本郁郎 (1983) 『「経営参加」と労働組合の発言 中小製鉄B労働組合』『1980年代の労使関係』日本労働協会
- 山本信一郎, 木村良樹 (1986) 『自治行政講座5 地方公務員行政』第一法規出版
- Kochan, Thomas A., Katz, Hary C. and Robert B.Mckersie 1986
The Transformation of American Industrial Relations, Basic Press.

インタビューリスト一覧

年月日	面接対象者の属性	調査者	調査項目
2000年11月24日 午 前	D市企画調整部職員課長M氏, D市企画調整部職員課課長補佐N氏 D市企画調整部職員課給与係長K氏	中村圭介 前浦穂高	自治体の業務と組織, 採用と配置, 賃金制度, 昇進・昇格制度, 教育訓練 制度, 労使関係上の課題。
2000年11月24日 午 後	D市職員労働組合書記長N氏, D市職員労働組合副委員長S氏	中村圭介 前浦穂高	組合の組織と構造, 組合の運動・交 渉のスケジュールとその内容, 採用 と配置, 教育訓練, 労使関係上の課 題。
2001年10月26日 午 前	D市企画調整部職員課長M氏	前浦穂高	民間委託, 機構改革, D市の業務の 内容について。
2001年10月26日 午 後	D市職員労働組合書記長N氏	前浦穂高	行政改革に対する組合の方針と対応, 民間委託, 要員交渉。
2001年11月26日 午 前	D市職員労働組合書記長N氏	前浦穂高	第二次行政改革の策定プロセスと策 定機関, 清掃業務の民間委託問題, 人員要求案の策定プロセスと労使交 渉。
2001年11月26日 午 後	D市職員労働組合書記長N氏	前浦穂高	機構改革に関する労使交渉, D市の 業務内容。
2001年11月26日 午 後	D市企画調整部職員課長M氏 D市企画調整部課長補佐N氏	前浦穂高	行政改革に関する労使交渉, 要員の 算定方法と根拠, 組織機構の策定方 法算, 民間委託の提案について。
2002年2月28日 午 前	D市職員労働組合書記長N氏	前浦穂高	行革に関する組合の方針と取り組み, グループ制の導入に関わる問題。
2002年2月28日 午 後	D市職員労働組合書記長N氏	前浦穂高	要員交渉, 時間外への対応, 議会と 組合の関係, その他。
2002年2月28日 午 後	D市企画調整部職員課課長補佐N氏 D市企画調整部職員課主査T氏	前浦穂高	第二次行革と第三次行革策定のプロ セス, 人員適正化計画と基本方針, 職員課ヒアリング。
2002年7月25日 午 後	D市職員労働組合書記長N氏	前浦穂高	行政改革に対する議会の対応, 行政 改革に対する組合の対応, 機構改革, 公立幼稚園の統廃合。
2003年2月3日 午 後	元D市職員労働組合委員長M氏	前浦穂高	1950・1960・1970・1980年代の労使 関係。現業闘争, 機構改革。
2003年2月4日 午 前	元D市議N氏	前浦穂高	1950・1960・1970年代の市議会にお ける会派構成と市長の関係, 革新市 長の誕生について。
2003年2月5日 午 前	元D市職員労働組合委員長K氏 D市職員労働組合執行委員長I氏 元D市職員労働組合書記長N氏	前浦穂高	1950・1960・1970・1980年代の労使 関係, 機構改革, 現業闘争など。